

Die Vorratsdatenspeicherung in der Grundrechtsunion

Hannes Rathke

2014-04-16T10:39:45

Eine Antwort auf den Kommentar von Sebastian Leuschner – und darüber hinaus

von [LORIN JOHANNES WAGNER](#)



In

den vergangenen Tagen hat das [Urteil zur Vorratsdatenspeicherung](#) viel Aufmerksamkeit erfahren, wobei die ersten Besprechungen durchaus positiv ausgefallen sind. [Auf dem JuWissBlog](#) habe ich das Urteil als Beleg für eine Grundrechtsunion herangezogen und idZ darauf hingewiesen, dass die Wertungen und Vorgaben des Urteils auch auf die nationalen Umsetzungsgesetze durchschlagen. Genau das wurde allerdings von [Sebastian Leuschner](#) in [seinem Kommentar zu meinen Beitrag](#) Zweifel gezogen. Dies liegt, wie mir scheint, aber nicht nur an einem unterschiedlichen Verständnis rechtlicher Details im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich der [DatenschutzRL](#) bzw. der [E-DatenschutzRL](#), sondern letztlich an einer grundlegend anderen Betrachtung des Urteils sowie des sich hieraus ergebenden Verständnisses des unionalen Grundrechtsrahmens. Ich möchte daher vertiefend erläutern, warum das Urteil auch für die Vorratsdatenspeicherung der Mitgliedstaaten relevant ist sowie allgemein auf die potentielle Bedeutung dieses Urteils für die Konzeption einer gemeinsamen Grundrechtsverantwortung der Union und der Mitgliedstaaten in einer „Grundrechtsunion“ eingehen.

Zu Beginn zwei Befunde, die mir für die weitere Analyse des Urteils sowie die daran anschließenden Überlegungen wichtig erscheinen:

1. Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs DatenschutzRL respektive der E-DatenschutzRL allein auf Basis des Zwecks der Vorratsdatenspeicherung steht weder im Einklang mit der Rspr. noch mit der Logik der E-DatenschutzRL.

2. Die Frage der Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten allein vor dem Hintergrund des Anwendungsbereichs der DatenschutzRL respektive der E-DatenschutzRL zu erörtern, greift nach der Rspr. des EuGH zu kurz.

Zum Anwendungsbereich der DatenschutzRL und der E-DatenschutzRL

Nimmt man an – und damit komme ich zu meinem ersten Befund – , wie es unter Hinweis auf die Ausnahmen vom Anwendungsbereich der DatenschutzRL respektive E-DatenschutzRL angedacht wird, dass die Vorratsdatenspeicherung der Mitgliedstaaten als Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit per se nicht in den Anwendungsbereich der genannten RL fällt, führt dies zu dem paradoxen Ergebnis, dass die E-DatenschutzRL in Art. 15 Abs. 1 Vorgaben zur Vorratsdatenspeicherung durch die Mitgliedstaaten – mit der Zielsetzung der „Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten“ – enthält, die sie schon a priori nicht regelt – weil nach diesem Verständnis ja jenseits des Anwendungsbereichs.

Eine solche Interpretation verkennt insoweit auch, dass der EuGH in seinem ersten Kompetenzurteil zur VorratsdatenspeicherungsRL en passant festgehalten hat, dass die Vorratsdatenspeicherung der Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten der VorratsdatenspeicherungsRL unter Art. 15 Abs. 1 E-DatenschutzRL fiel (vgl. dort Rn 67 ff). Warum dies nunmehr anders sein soll, erschließt sich mir nicht.

Darüber hinaus ergibt sich aus der Zusammenschau dieses Urteils mit dem Urteil über das [Fluggastdatenabkommen mit den USA](#), dass die Interpretation der Ausnahmen vom Anwendungsbereich in Art. 3 Abs. 2 DatenschutzRL nicht (vorrangig) über den Zweck der Datenverarbeitung erfolgt, sondern vielmehr über die Einbeziehung staatlicher Sicherheitsbehörden in den Regelungsrahmen. Diesem – m.E. durch die Systematik der E-DatenschutzRL und die Rspr. vorgezeichneten – Verständnis folgend fällt die Vorratsdatenspeicherung durch die Telekommunikationsanbieter in den Anwendungsbereich der DatenschutzRL, während der Zugang und die weitergehende Verarbeitung durch die Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten jenseits des Anwendungsbereichs des bestehenden unionsrechtlichen Datenschutzrechts liegt.

Zur Anwendbarkeit der GRCh – Die Disjunktion von Grundrechts- und Kompetenzebene

Die voranstehende Differenzierung ist nicht nur essentiell, um die Folgen für die Mitgliedstaaten, sondern auch um die potentielle Bedeutung des Urteils ermessen zu können:

Aus den Ausführungen des EuGH zur Kompetenzgrundlage der VorratsdatenspeicherungsRL ergibt sich nämlich, dass diese Differenzierung auch für den durch Art 114 AEUV umschriebenen Kompetenzrahmen maßgeblich ist; also Art 114 AEUV gerade deshalb eine taugliche Kompetenzgrundlage für die VorratsdatenspeicherungsRL war, weil diese „weder die Frage des Zugangs zu den Daten durch die zuständigen nationalen Strafverfolgungsbehörden noch die Frage

der Verwendung und des Austauschs dieser Daten zwischen diesen Behörden“ (Rn 83) harmonisierte.

Betrachtet man nun die Vorgaben, die der EuGH für eine zulässige Vorratsdatenspeicherung aufgestellt hat, so teilen sich diese in zwei Fragenkomplexe: Während der zweite Fragenkomplex unter dem Rubrum „Schutz vor Datenmissbrauch“ die Datenverarbeitung durch die Telekommunikationsanbieter betrifft, enthalten die Ausführungen zum ersten Fragenkomplex Vorgaben für die Datenverarbeitung durch die Behörden sowie zum allgemeinen Rahmen für die Vorratsdatenspeicherung. Nun sind – wie auch von [anderen Autoren](#) angemerkt – insbesondere die Vorgaben für die Datenverarbeitung durch Behörden der Mitgliedstaaten interessant, weil sie in einem scheinbaren Widerspruch zum Urteil über die Kompetenzgrundlage der Vorratsdatenspeicherung stehen. Ganz offensichtlich ist nämlich eine „Reparatur“ der VorratsdatenspeicherungsRL unter Einbeziehung dieser Vorgaben auf Basis der damals herangezogenen Binnenmarktkompetenz nicht möglich. Gerade weil der EuGH die VorratsdatenspeicherungsRL auch und alleine im Rahmen des durch Art. 114 AEUV vorgezeichneten Kompetenzrahmens hätte für ungültig erklären können, wird allerdings deutlich, dass er weiter geht: Die Betrachtung des Grundrechtsrahmens erfolgt scheinbar losgelöst vom Kompetenzrahmen – ob die Union eine Kompetenz zur „Reparatur“ hat, interessiert vorderhand nicht. Die Gesamtbetrachtung des Grundrechtseingriffs auch jenseits des Kompetenzrahmens des vorliegenden Klagegegenstandes lässt erkennen, dass die Vorratsdatenspeicherung durch die Telekommunikationsanbieter nur in einer Zusammenschau mit dem allgemeinen Rahmen auch und gerade der Verarbeitung dieser Daten durch die Behörden der Mitgliedstaaten grundrechtlich fass- und bewertbar ist. Mit anderen Worten: Der immanente Zusammenhang zwischen der Vorratsdatenspeicherung an sich und der Verarbeitung dieser Daten durch die Sicherheitsbehörden ist prägend für den Blickwinkel des EuGH.

Dieser Zusammenhang ist es, der schließlich auch für die MS schlagend wird. Ausgehend von der Rs. [Åkerberg Fransson](#) ist der Anwendungsbereich der GRCh für die Mitgliedstaaten nämlich nicht über eine – kompetenzakzessorischen – Durchführungslogik zu bestimmen, sondern vor dem Hintergrund eines hinreichenden Nexus zum Unionsrecht. Zuletzt hat der EuGH in der Rs. [Siragusa](#) hierzu festgehalten, dass bei der Frage, ob mitgliedstaatliches Recht in den Anwendungsbereich der GRCh fällt, u.a. zu berücksichtigen ist, „[ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann.](#)“ Folgt man diesen Ausführungen, so erstreckt sich der Anwendungsbereich der GRCh nicht nur auf die Vorratsdatenspeicherung durch die Telekommunikationsanbieter, sondern erfasst über den immanenten Zusammenhang der Vorratsdatenspeicherung auch die Verarbeitung der Daten durch die Behörden der Mitgliedstaaten. Die Logik der Gesamtbetrachtung des durch die Vorratsdatenspeicherung(RL) vorgezeichneten Grundrechtseingriffs gilt insoweit für die Union wie die Mitgliedstaaten gleichermaßen.

Gerade diese im Urteil zum Ausdruck kommende Disjunktion des Anwendungsbereichs der GRCh von der Kompetenzebene verdeutlicht den, wie

mir scheint, für eine „Grundrechtsunion“ kennzeichnenden Blickwinkel. Das Urteil steht insoweit nicht nur mit dem Urteil in der Rs. [Schecke](#), sondern auch mit der Entscheidung [Åkerberg Fransson](#) in einer Linie.

Weitergehende Überlegungen zur Grundrechtsunion

Folgt man dieser Betrachtung, so stellt sich – abseits der Frage, ob die GRCh überhaupt zur Anwendung kommt – die mE für die Zukunft grundlegendere Frage: Wie kann das (additive) Zusammenwirken der Mitgliedstaaten und Union bei einem Auseinanderfallen von Grundrechts- und Kompetenzebene gesteuert werden?

Ich habe in meinen Besprechungen der [Schlussanträge](#) und des [Urteils](#) hierzu zwei Überlegungen angedeutet, die ich hier noch einmal aufgreifen möchte:

Die erste Überlegung betrifft die Frage der Prüfdichte der Unionsgrundrechte – oder, wenn man so will, eine unionsgrundrechtliche *margin of appreciation*, die Raum für die Einflechtung nationaler Grundrechtswertungen gibt. Die Prüfdichte der Unionsgrundrechte korreliert dabei positiv mit der Tiefe der Harmonisierungswirkungen des Unionsrechts.

Der zweite Ansatzpunkt – und dies dürfte kontroversieller sein – setzt hingegen vorgelagert bei der Frage der Kompetenzausübung durch die Union an. IdS lohnt es, sich Gedanken zu machen über das in Art. 51 Abs. 1 GRCh normierte Gebot, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren. Eine grundrechtliche Deutung des Subsidiaritätsprinzips könnte nämlich darauf gerichtet sein, die Vorteile eines unionalen Handelns in Abgleich mit den „negativen“ Folgewirkungen, für die MS ihre eigenen Grundrechtswertung durchzusetzen, zu bringen. Sofern man also von einer Situation ausgeht, in der Kompetenz- und Grundrechtsebene auseinanderfallen, also die Union keine Kompetenz besitzt, den aus einem Rechtsakt folgenden Grundrechtseingriff in seiner Gesamtheit zu regeln, ergäbe sich nach einem solcherart verstandenen Subsidiaritätsprinzip, dass die Union schon bei der Ausübung ihrer Kompetenz das unterschiedliche Grundrechtsverständnis der Mitgliedstaaten und deren Auswirkungen auf die (einheitliche) Anwendung des Unionsrechts berücksichtigen müsste. Da die Ausübung der Kompetenz letztlich den gesamten Grundrechtseingriff in den Anwendungsbereich der GRCh zieht, steigt der Rechtfertigungsdruck für die Ausübung der Unionskompetenz also proportional mit der Disparität der Grundrechtswertungen in den Mitgliedsstaaten.

Gleichzeitig scheint es mit Blick auf die Wahrung der größtmöglichen Einheit des Unionsrechts – die Wahrung des Rechts und damit die Einheitlichkeit des Unionsrechts, zu der der EuGH nach Art 19 EUV berufen ist, bildet insoweit den konzeptionellen Ankerpunkt für die expansive Interpretation des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte wie sich insbesondere in der [ERT-Rspr.](#) abzeichnet und an die wiederum das Urteil [Åkerberg Fransson](#) anknüpft – geboten, dass die Union bei der Ausübung ihrer Kompetenz(en) den Rahmen des Grundrechtseingriffs soweit als möglich mitdenkt und determiniert. Die grundrechtliche Betrachtung darf allerdings – wie sich auch aus Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV bzw Art. 51 Abs. 2 GRCh ergibt – nicht zu einer Erweiterung der Unionskompetenzen führen, sondern wäre vielmehr als zentraler Gesichtspunkt bei

der Wahl der Kompetenzgrundlage zu berücksichtigen. Dass der Grundrechtseingriff bereits bei der Wahl der Kompetenzgrundlage mitzudenken ist, ergibt sich letztlich auch aus dem vorliegenden Urteil, in dem der EuGH detaillierte Vorgaben für eine theoretische Neuauflage der VorratsdatenspeicherungRL aufstellt. Dass diese – vorrangig – an die Union gerichteten Vorgaben auch Vorgaben für die Verarbeitung der Daten durch Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten umfassen, muss wohl – will man das nunmehr vorliegende Urteil nicht als grds inkonsistent mit dem ersten [\(Kompetenz\)Urteil zur VorratsdatenspeicherungsRL](#) ansehen – als impliziten Hinweis auf das Bestehen anderer – als Art 114 AEUV – „einschlägigerer“ Kompetenzgrundlagen gelesen werden. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass die [VorratsdatenspeicherungsRL](#) ursprünglich als Rechtsakt der ehemaligen 3. Säule der EU konzipiert war, dort allerdings wegen des Erfordernisses der Einstimmigkeit eine [politische Totgeburt](#) war und die Nichtigkeitsklage Irlands gegen die dann auf Art. 95 EG gestützte VorratsdatenspeicherungsRL eine unmittelbare Folge der Verschiebung der VorratsdatenspeicherungRL von 3. in die 1. Säule der EU war. Bemerkenswerterweise führt also die grundrechtliche Betrachtung bei der Wahl der Kompetenzgrundlage zu einer Einschränkung der in der Tendenz ausufernden Binnenmarktkompetenz.

Mir ist bewusst, dass sich die hier dargestellten Gedanken und Thesen teilweise mehr schlecht als recht in das herrschende Verständnis einpassen und insoweit auch viel Raum für Diskussion bieten. Nichtsdestoweniger scheint es mir angesichts des vorliegenden Urteils geboten, über die Frage der Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte hinaus auch über die Konzeption und Steuerungsinstrumente einer gemeinsamen Grundrechtverantwortung der MS und Union nachzudenken.

